



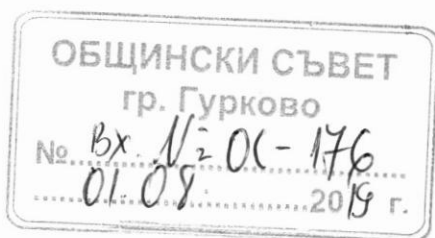
# ПРОКУРАТУРА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

## ОКРЪЖНА ПРОКУРАТУРА гр.СТАРА ЗАГОРА

№ 4487/2019

(при отговор шифрай номера)

30.07.2019 г.



**ЧРЕЗ  
ПРЕДСЕДАТЕЛЯТ  
НА ОБЩНСКИ СЪВЕТ  
ГУРКОВО**

**ДО  
АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД  
СТАРА ЗАГОРА**

### ПРОТЕСТ

от Константин Тачев - прокурор при Окръжна прокуратура - гр. Стара Загора, по преписка изх. № 4487/2019 г. по описа на ОП - гр. Стара Загора

**Против:** подзаконов нормативен акт – „Наредба за управление на отпадъците на територията на община Гурково“, приета с Решение № 273/23.05.2013 г. на Общински съвет – Гурково, влязла в сила от 24.05.2013г. Публикувана е на интернет страницата на Община Гурково.

**Правно основание:** чл.186, ал.2, вр. чл.185 вр. с чл.16, ал.1 от АПК вр. с чл.145, ал.6 от ЗСВ.

### УВАЖАЕМИ АДМИНИСТРАТИВНИ СЪДИИ,

В резултат на извършена проверка, в изпълнение на указания дадени с Резолюция от 24.06.2019г. по пр.преписка № 903/2019г. на Върховна административна прокуратура, Отдел „Надзор за законност“ е установено, че в подзаконов нормативен акт – „Наредба за управление на отпадъците на територията на община Гурково“ са констатирани противоречия с норми от Закон за управление на отпадъци (ЗУО), Закон за устройство на територията (ЗУТ), Закон за административните нарушения и наказания (ЗАНН).

„Наредба за управление на отпадъците на община Гурково“ /наричана по – долу Наредбата/ е приета по предложение на кмета на Община Гурково с Решение № 273 от проведено заседание на Общински съвет Гурково, отразено в Протокол №23 от 23.05.2013г., изм. и доп. с Решение № 568/30.05.2019 г. по Протокол № 46.

Наредбата е приета от общински съвет Гурково на основание чл.22 от Закон за управление на отпадъци (ЗУО).

По естеството си Наредбата е нормативен административен акт по определението на чл. 75 ал.1 от АПК, тъй като съдържа административно правни норми, отнася се за неопределен и неограничен брой адресати и има многократно правно действие. В този смисъл е и дефиницията на чл. 1а от ЗНА.

С разпоредбата на чл.76 ал.3 от Административно-процесуалния кодекс (АПК) е въведено изискването, с наредбите на общинските съвети да се уреждат неуредени с нормативните актове от по-висока степен обществени отношения с местно значения, която разпоредба е идентична на чл.8 от Закона за нормативните актове (ЗНА).

**Съгласно действащия текст на чл. 28 ал.1 и ал.2 от Наредбата** възложителите на строителни и монтажни работи по смисъла на §5, т.40 от Допълнителните разпоредби на ЗУТ, с изключение на текущи ремонти, и възложителите на премахване на строежи, възлагат изготвянето на план за управление на строителни отпадъци в обхват и съдържание, определени с наредбата по чл.43, ал.4 от ЗУО, като изискването не се прилага за: 1. разрушаване на сгради с разгъната застроена площ (РЗП) под 100 кв.м.; 2. реконструкция, основен ремонт и/или промяна предназначението на строежи с РЗП, по-малка от 500 кв.м.; 3. строеж на сгради с РЗП, по-малка от 300 кв.м.

Преди законодателната промяна /ДВ, бр.105 от 2016г./ чл.28 ал.2 от местната наредба е съответствала на актуалната редакция на нормата на чл.11, ал.2 от ЗУО.

След отмяна на последната материята вече се урежда с предписанията на чл.15, ал.1, т.1 – т.12 от Наредбата за управление на строителните отпадъци и за възлагане на рециклираните строителни материали ( издадена на основание чл.43, ал.4 от ЗУО). Словесната съпоставка между регламентацията в двата подзаконови акта (на МС и на общински съвет – Гурково) сочи, че действащата норма на чл.28 ал.2 от общинската наредба е незаконосъобразна, тъй като трите хипотези касаят обекти с различни параметри и противоречи на чл.15, ал.1, т.1, т.3, т.4 и т.5 от Наредбата на МС.

Съгласно чл.15 ал.1 от ЗНА нормативният акт трябва да съответства на Конституцията и на другите нормативни актове от по-висока степен.

**Според чл.28 ал.3 и ал.4 от Наредбата** плана по ал.1 за управление на строителни отпадъци се включва в обхвата на инвестиционните проекти по глава осма от ЗУТ, а за обектите, за които не се изисква одобрен инвестиционен проект, се изготвя самостоятелен план и плановете за управление на строителни отпадъци се одобряват: 1. За строежи, за които се изисква одобрен инвестиционен проект – като част от процедурата за съгласуване и одобряване на инвестиционни проекти по реда на глава осма, раздел II от ЗУТ; 2. За обекти, за които не се изисква одобрен инвестиционен проект – от Кмета на Община Гурково или оправомощено от него длъжностно

лице. Т.е. компетентността е императивно разпределена. По тези въпроси има двукратна законова реформа.

Според настоящата уредба на чл.11, ал.4 от ЗУО, вр. с чл.156б ЗУТ - планът за управление на строителните отпадъци може да бъде одобрен освен от кмета или оправомощено от него длъжностно лице по искане на възложителя на строежа след влизането в сила на разрешението за строеж и преди откриването на строителната площадка и/или преди започването на дейностите по изграждане или премахване на съответния обект или по искане от възложителя - от главния архитект на общината, заедно с инвестиционния проект и вписани в разрешението за строеж (чл.159б ал.7 от ЗУТ).

В случая разпоредбите на чл.28 ал.3 и ал.4 от Наредбата са в противоречие с чл.11 ал.4 от ЗУО и чл.159б от ЗУТ, предвиждащи възможност за избор на възложителя по какъв ред и съответно, от кой орган да бъде изготвен плана.

**Според чл.28 ал.5 от Наредбата**, компетентният орган по ал.4 може да изисква предоставяне на допълнителна информация или отстраняване на нередовностите в случай на несъответствие с изисквания на наредбата по чл.43 ал.4 от ЗУО, като изпраща мотивирано становище до заявителя **не по-късно от 15 дни от получаване на плана**, а според **чл.28 ал.6 от Наредбата** одобряването на плана за управление на строителните отпадъци или мотивираното отказване на одобрението му се извършва **в срок до един месец** от получаването на плана или от отстраняването на нередностите и/или предоставянето на допълнителна информация.

Противоречието с норма от по-висок ранг е в частта на срока, тъй като по силата на:

- *чл.11 ал.6 от ЗУО се предвижда компетентните органи по ал. 4 и 5 могат да изискват предоставяне на допълнителна информация или отстраняване на нередовности в случай на несъответствие с изисквания на наредбата по чл. 43, ал. 4, като изпращат мотивирано становище до заявителя **не по-късно от 14 дни** от получаването на плана, а според*

- *чл.11 ал.7 от ЗУО одобряването на плана за управление на строителните отпадъци или мотивираният му отказ се извършва **в 14-дневен срок** от получаването му или от отстраняването на нередовностите и/или предоставянето на допълнителна информация.*

Законовият срок е за произнасяне, т.е.инструктивен, но текстът е повелителен, понеже визира ред за упражняване на правомощие.

В чл.28 ал.5 и ал.6 от Наредбата неправомерно са предвидени срокове, различни от регламентираните в закона - чл.11 ал.6 и ал.7 от ЗУО.

**В разпоредбата на чл.35 ал.1 от Наредбата** е посочено: „**Дейностите по събиране, съхранение, преработване и/или обезвреждане на отработени масла и отпадъчни нефтопродукти, имат право да извършват само лица, притежаващи съответно комплексно разрешително или разрешително по чл.47 от ЗУО за съответната дейност.**

**ал.2** Лицата по ал. 1 са длъжни да осъществяват конкретната дейност съответствие с изискванията на **Наредбата за изискванията за третиране и транспортиране на отработени масла и отпадъчни нефтопродукти** (обн. ДВ бр. 90 от 2005 г.) и на Наредбата за изискванията за третиране и транспортиране на производствени и опасни отпадъци (обн. ДВ бр. 29 от 1999 г.).“

**С Постановление № 352 на МС от 27.12.2012 г. - §1 е отменена Наредбата за изискванията за третиране и транспортиране на отработени масла и отпадъчни нефтопродукти и е приет нов подзаконов нормативен акт - Наредба за отработените масла и отпадъчните нефтопродукти, обн., ДВ, бр. 2 от 8.01.2013 г., в сила от 8.01.2013 г.**

Разпоредбата на **чл. 36. ал.1 от Наредбата** предвижда: „**Дейностите по събиране, съхранение, преработване и/или обезвреждане на ИУГ имат право да извършват само лица, притежаващи съответно разрешително по чл. 47 от ЗУО за съответната дейност**“.

В разпоредбата на **чл. 37 ал.1 от Наредбата** е посочено „ Дейностите по събиране, съхранение, разкомплектоване, преработване и/или обезвреждане на ИУМПС, компоненти и материали от тях имат право да извършват само лица, притежаващи документ и регистрирани по реда на чл.35 ал.3 от ЗУО за съответната дейност. ( изм. и доп. с Решение № 568/30.05.2019 г. по Протокол № 46).

**Според разпоредбата на чл.37 ал.2 от Наредбата** - Лицата по ал.1 са длъжни да осъществяват конкретната дейност съответствие с изискванията на **Наредбата за изискванията за третиране на отпадъците от моторни превозни средства** (обн., ДВ, бр.104 от 2004 г.) и на Наредбата за изискванията за третиране и транспортиране на производствени и опасни отпадъци (обн., ДВ, бр. 29 от 1999 г.) “

**С Постановление № 11 на МС от 15.01.2013 г. - §1 е отменена Наредбата за изискванията за третиране на отпадъците от моторни превозни средства и е приет нов подзаконов нормативен акт - Наредба за излезлите от употреба моторни превозни средства, обн., ДВ, бр. 7 от 25.01.2013 г., в сила от 25.01.2013 г.**

В разпоредбата на **чл.38 ал.5** е посочено: „Заповедта се изпълнява от лицата, с които Община Гурково има сключен договор и притежаващи разрешително по чл. 47 от ЗУО за извършване на дейности **по събиране, транспортиране, временно съхраняване и разкомплектоване на ИУМПС за сметка на собственика**“.

В разпоредбите на чл.35, ал.1, чл.36, ал.1 от Наредбата е предвидено относно дейността събиране на отпадъци да се изисква разрешително по чл.47 от ЗУО, съответно забранено е извършването на събиране на отпадъци от лица, които не притежават посочените разрешителни. А в чл.38 ал.5 от Наредбата е предвидено относно дейността **събиране и транспортиране** на ИУМПС да се изисква разрешение по чл.47 от ЗУО.



Оспорените норми на чл. 35, ал. 1, чл.36, ал.1 и чл.38, ал.5 от Наредбата преpraщат именно към чл.47 от ЗУО. Но този текст на закона не регламентира издаването на разрешения.

Нормата на чл.47 от ЗУО предвижда:

- ал. 1 „Лицата, пускащи на пазара продукти, след употребата на които се образуват масово разпространени отпадъци, за които се водят публични регистри по чл. 45, ал. 1, се регистрират при условия и по ред, определени в съответните наредби по чл. 13, ал. 1 и наредбата по чл. 59.

- ал.2 Лицата, които притежават документ по чл. 35, могат да извършват и дейности като търговец и брокер по смисъла на този закон с отпадъците, посочени в документа, без регистрация по чл. 104“.

Според легалното определение по § 1, т. 33 от ДР на ЗУО – „Пускане на пазара“ е първото предоставяне на продукта на разположение на друго лице, безплатно или срещу заплащане, с цел той да бъде разпространен и/или използван на територията на Република България, както и внасянето и въвеждането на територията на Република България на продукта от дадено лице за негова собствена търговска, производствена или професионална дейност“.

Съответно, според § 1, т. 41 от ДР на ЗУО – „Събиране“ е натрупването на отпадъци, включително предварителното сортиране и предварителното съхраняване на отпадъци, с цел транспортирането им до съоръжение за третиране на отпадъци“.

Според § 1, т. 43 от ДР на ЗУО – „Транспортиране“ е превозът на отпадъци, включително съпътстващите го дейности по товарене, претоварване и разтоварване, когато се извършва от оператора като самостоятелна дейност“.

В този контекст, според чл. 35, ал. 2, т. 2, от ЗУО, разрешение не се изисква за: събиране и транспортиране на отпадъци по смисъла на § 1, т. 41 и 43 от допълнителните разпоредби. Съобразно чл. 35, ал. 3 от ЗУО, за извършване на дейностите по чл. 35, ал. 2, т. 2 - 5 от ЗУО се изисква регистрация и издаване на документ по реда на глава пета, раздел II, а за дейностите по т. 9 - по реда на глава пета, раздел IV от закана, а съответно според чл. 35, ал. 5 от ЗУО, регистрационният документ за дейности по ал. 2, т. 2 се издава самостоятелно от останалите разрешителни и регистрационни документи.

Законодателят е приел, че дейностите по събиране и транспортиране на отпадъци по смисъла на § 1, т. 41 и т. 43 от ДР ЗУО – чл. 35, ал. 2, т. 2 могат да се извършват само при наличие на регистрация. Те не попадат в кръга на дейностите по чл. 35, ал. 1 от ЗУО, за извършването на които се изисква разрешение или комплексно разрешително. Следователно с нормите на чл. 35 ал. 1, чл.36 ал.1 и чл.38 ал.5 от Наредбата е въведено утежняващо изискване към лицата осъществяващи тези дейности, като по този начин се ограничават правата им свързани със събиране и транспортиране на отпадъци по смисъла на § 1, т. 41 и т. 43 от ДР ЗУО при наличие на единствено изискващата се от закона регистрация и издаване на съответния документ. Наредбата не може да

съдържа разпоредби, които противоречат на нормативен акт от по-висок ранг, тъй като съгласно императивното изискване на чл. 15, ал. 1 от ЗНА нормативният акт трябва да съответства на Конституцията и на другите нормативни актове от по-висока степен.

Нормите на чл. 35 ал. 1, чл.36 ал.1 и чл.38 ал.5 от Наредбата, не съответстват на цитираните текстове на чл. 35, ал. 2, т. 2, ал. 3 и ал. 5 от ЗУО и чл.67 от ЗУО.

Посочените наредби в чл.35 ал.2 – „Наредба за изискванията за третиране и транспортиране на отработени масла и отпадъчни нефтопродукти“ и чл.37 ал.2 от местната наредба – „Наредба за изискванията за третиране на отпадъците от моторни превозни средства, са отменени и приети нови подзаконови нормативни актове“.

**В разпоредбите на чл.72** от Наредбата незаконосъобразно са предвидени санкции.

За нарушаване на разпоредбите на тази наредба на едноличен търговец или юридическо лице се налага имуществена санкция, както следва:

**Според ал.20** на чл.72 от Наредбата „За нарушенията по ал.19, т.1-3, 5, 6, 8-11 се налагат имуществени санкции в размер на 30 000 до 100 000 лв. ....“, а според ал.21 пр.1 „При повторно нарушение по ал.19, т.1-3, 5, 6, 8-11 се налага имуществена санкция в размер от 60 000 до 200 000 лв. ....“.

Тези разпоредби от местната наредба противоречат на разпоредбите на чл.22 и чл.145 от ЗУО. Наредбата е приета въз основа на делегацията на чл.22 от ЗУО. Компетентността на общинския съвет е установена в съответствие с материалния закон. Разпоредбите, посветени на компетентността се тълкуват само стриктно, поради изключителния им характер.

С чл.22 от ЗУО, общинският съвет не е оправомощен да приема наредба, с която да определя санкции за дейности във връзка с третиране на отпадъци.

Наред с това, размерът на санкциите не съответства на законовите санкции по чл.145 ал.2 от ЗУО – „За нарушенията по ал. 1, т. 1 - 3, 5, 6, 8 - 11 се налагат имуществени санкции в размер от 15 000 до 50 000 лв., а в останалите случаи по ал. 1 - от 3000 до 10 000 лв.“ и и ал.3 от ЗУО – „При повторно нарушение по ал. 1, т. 1 - 3, 5, 6, 8 - 11 се налага имуществена санкция в размер от 30 000 до 100 000 лв., а в останалите случаи по ал. 1 - от 6000 до 20 000 лв.“.

Разпоредбите на чл.72 ал.20 пр.1 и ал.21 пр.1 от Наредбата противоречат на чл.22, чл.145, ал.2, пр.1 и ал.3, пр.1 от ЗУО.

**В чл.83 ал.2 от Наредбата** също незаконосъобразно в противоречие с чл.22 от ЗУО е предвидена санкция.

Според чл.82 ал.2 от Наредбата за нарушения, извършени от малолетни лица, непълнолетни лица на възраст от 14 до 16 години, отговарят съответно родителите или настойниците, когато съзнателно са допуснали извършването им или са били в състояние да предотвратят нарушението, но не са го сторили.

Нормата е в противоречие с чл.26 ал.3 от ЗАНН – „За административни нарушения, извършени от малолетни, непълнолетни на възраст от 14 до 16

години и поставени под пълно запрещение, отговарят съответно родителите, попечителите или настойниците, които съзнателно са допуснали извършването им“. От страна на общинския съвет е разширен кръгът субекти на административнонаказателна отговорност с включване и на тези, които „са били в състояние да предотвратят нарушението, но не са го сторили“.

Законът, който определя общите правила за административните нарушения и наказания, реда за установяване на административните нарушения, за налагане и изпълнение на административните наказания и осигурява необходимите гаранции за защита правата и законните интереси на гражданите и организациите е ЗАНН. Този е законът, който следва да се съобрази от общинския съвет, вкл. при определянето административно наказателно отговорните лица.

Вместо това местният орган на власт разширява кръга на отговорните лица, което е недопустимо.

Оспорените разпоредби противоречат на нормативни актове от по-висока степен, което е основание за оспорване, по смисъла на чл.146, т.4 от Административнопроцесуален кодекс.

С оглед изложеното, на основание чл.126, пр.2, чл. 186, ал. 2 във вр. с чл.185 от АПК,

### **ПРЕДЛАГАМ:**

Да отмените чл.28, ал.2; чл.28, ал.3 и ал.4; чл.28, ал.5 и ал.6; чл.35, ал.1 и ал.2, чл.36, ал.1, чл.37 ал.2, чл.38 ал.5, чл.72 ал.20 и ал.21 и чл.83, ал.2 от „Наредба за управление на отпадъците на територията на община Гурково“, като незаконосъобразни, тъй като противоречат на норми от по-висок по степен нормативен акт- ЗУО, ЗУТ, ЗАНН и Наредба за управление на строителните отпадъци и за влагане на рециклирани строителни материали (обн., ДВ, бр.98 от 08.12.2017г.).

Приложение: 2бр. преписи от протеста

**ОСОБЕНО ИСКАНЕ:** На основание чл. 143 ал.1 и 2 от АПК в случай, че искането бъде уважено, /респ. производството бъде прекратено поради своевременно синхронизиране на атакуваната разпоредба с нормативния акт/, **МОЛЯ** да възложите направените разноси, представляващи такса за обнародване на съобщение в ДВ по реда на чл. 188 вр. чл. 181 ал.1 от АПК-в размер на 20 лева, за сметка на ответника

29.07.2019 г.  
Стара Загора

**ПРОКУРОР В ОП:**

/К. Тачев/

